

## Sammendrag

# Flyrutetilbudet mellom Namsos, Rørvik og Trondheim

TØI rapport 1785/2020

Forfattere: Harald Thune-Larsen, Svein Bråthen og Anne Gudrun Mork

Oslo 2020 29 sider

*For å sikre et flytilbud kjøper staten tjenester gjennom såkalte FOT-ruter. Dagens FOT-ruter mellom Trondheim (TRD) og Namsos (OSY) og Rørvik (RVK) virker med et unntak vel tilpasset etterspørselen etter flyreiser slik den så ut i 2019. Unntaket er morgenruten sørover, som har svært høy kapasitetsutnyttelse mandag-onsdag.*

*Trafikkprognosene for inneværende anbudsperiode har inntil 2019 stemt brukbart for RVK-ruten, mens OSY-ruten har langt lavere trafikk som følge av ruteomlegging. Trafikkveksten til 2026/27 anslås til ca. 10 prosent regnet fra 2019.*

*Vår anbefaling til krav ved neste anbud er i hovedsak:*

- 3 daglige frekvenser i hver retning på hverdager
- 20 000/30 000 seter per år per retning for OSY/RVK
- Første ankomst/siste avgang TRD før kl. 0800/etter kl. 1700
- Samarbeid med Nordland for å tilføre økt kapasitet på morgenen. En morgenrute fra Mosjøen med mellomlanding i OSY mandag-onsdag anslås å koste operatøren ca. 1 million kr ekstra/år.

## Situasjonsbeskrivelse

Kravene til rutetilbudet i inneværende anbudsperiode er 2 daglige avganger seks dager i uken i hver retning for Namsos-Trondheim og Rørvik-Trondheim med korrespondanse til og fra Oslo og en kapasitet på henholdsvis 22 500 og 27 000 seter per år i hver retning.

Det faktiske rutetilbudet har bestått av totalt 48 – 51 000 seter per år fordelt på:

- TRD-RVK: 4 avganger på ukedager og 3 i helgen
- RVK-TRD: 4 avganger på ukedager og 2 i helgen
- TRD-OSY og OSY-TRD: 3 avganger på ukedager og 2 i helgen

Et overnattende fly på Rørvik har i inneværende anbudsperiode sikret korrespondanse til Oslo på morgenen mens ettermiddagsruter har sikret korrespondanse fra Oslo på ettermiddagen.

Belegget i hele ruteområdet lå siste år på 57 prosent, men på første morgenavgang sørover var belegget ifølge Widerøe på 73 prosent i gjennomsnitt og hele 85 prosent på mandager fra Namsos i 2019. I løpet av 2019 var 7 avganger helt fulle av betalende passasjerer ifølge Widerøe. Medregnet ikke-betalende passasjerer er belegget enda noe høyere. Det antas at det høye belegget har avvist en del passasjerer, men det finnes ikke grunnlag for anslå omfanget av en slik avvisning.

FOT-ruten mellom Trondheim og Namsos stod i 2017 og 2019 bare for en tredjedel av flyreisene til og fra Namsos og Overhalla, som stod for over 90 prosent av flytrafikken på Namsos lufthavn. Øvrige flypassasjerer i de to kommunene reiste enten direkte med annet transportmiddel til/fra Trondheim lufthavn eller (i 2019) direkte mellom Namsos og Oslo.

Oslo-ruten fra Namsos (desember 2017 – januar 2020) fikk stor betydning for trafikken på lufthavnen mens det er usikkert hvordan tilbudet påvirket FOT-trafikken i 2018 og 2019.

Av de reisende på FOT-ruten skulle 20 prosent til/fra Trondheim lufthavn og vel 50 prosent til Oslo. Ruten Trondheim-Namsos spiller derfor i hovedsak en rolle som tilbringertjeneste til Trondheim lufthavn for videre flyreiser til spesielt Oslo, mens det er svært få reiser med Trondheim som destinasjon. Den totale etterspørselen etter flyreiser til Oslo ble anslått til 35 000 - 40 000 i 2019. Kun 11 000 - 12 000 av disse benyttet FOT-ruten.

80-90 prosent av flyreisene til og fra Nærøysund skjer med FOT-ruten mellom Trondheim og Rørvik. Knappt halvparten av disse ender i Trondheim og en fjerdedel i Oslo-området. I 2019 benyttet også passasjerer fra Rørvik direkteruten mellom Namsos og Oslo i transitt på Namsos.

## Endring i rammebetingelser siden siste anbudsperiode

Utgangspunktet for den kommende anbudsperioden er at den faller inn under EU Regulation 1008/2008 (heretter EU 1008/2008) som blant annet sier noe om betingelser for å kunne operere flyruter under Public Service Obligation, PSO (Forpliktelse til Offentlig Tjenesteyting, FOT). Det er særlig artikkel 16 (generelle prinsipper for når FOT kan tilbys), artikkel 17 (anbudsprosessen ved FOT) og artikkel 18 (etterprøving av om FOT er berettiget) som er relevante i denne sammenheng. Kriteriene for når og hvor FOT skal kunne tilbys, er ganske vide. Dette bidrar til at disse rutene spenner fra å betjene noen få tusen til flere hundre tusen passasjerer pr år i Europa.

I henhold til EU 1008/2008 skal det enkelte lands regjering gi et oppdrag om hvem som skal ha ansvaret for iverksettelse av FOT-ordningen. For inneværende anbudsområde er kanskje den største endringen i praksis at dette oppdraget nå er gitt til berørte regioner.

Man står på nasjonalt eller lokalt nivå fritt til å sette standarder basert på f.eks. maksimum reisetider til/fra større byer, minimum oppholdstid på sentrale destinasjoner (f.eks. hovedstad eller regionsenter), tilgang til sykehus, tilgang til et internasjonalt flyrutenett etc., men eventuelle standarder gir ingen bindinger ut over å danne et rammeverk for hvordan et FOT-tilbud skal utformes. En streng fortolkning av gitte standarder vil kunne gi høye kostnader, så en viss fleksibilitet kan vise seg påkrevet.

Når det gjelder nyere arbeid knyttet til EU 1008/2008 så ble det gjort en gjennomgang i 2019, som pekte på behovet for 1) en avklaring og presisering av kriteriene for når en FOT-rute skal kunne tilbys, og 2) å bedre konkurransen om anbudene. Dette er forhold som har vært påpekt ved flere anledninger.

Vi har ikke kunnet identifisere noen vesentlige endringer i EU 1008/2008 sammenlignet med det som lå til grunn i inneværende anbudsperiode. Det kan nevnes at det i forskrift om luftransport i EØS nevnes i del 4, §§ 13 og 14 gis adgang til å velge anbud med forhandlinger som konkurranseform. Om dette er en endring fra inneværende anbudsperiode er noe uklart. Rådsforordning 2020/696 nevner noen unntaksregler knyttet til COVID 19 og mulighet for å kunne forlenge inngåtte kontrakter.

## Kostnader ved overnattende fly i Rørvik

Widerøes Flyveselskap ASA har overnattende fly i Rørvik på virkedager pr. i dag. Flyene står ute. Det er vanlig å legge følgende kostnader ved en overnatting til grunn:

- Overnattingskostnader for mannskap (crew)
- Transport av crew til/fra overnattingssted
- Diettkostnader for crew

Utgangspunktet bør være at både fly og crew må overnatte et sted, spørsmålet er hvor stor merkostnaden utenfor en base der det er større sannsynlighet for at crewet bor hjemme, er. Skal det flys morgenavganger som ankommer TRD som i dag, vil dette i praksis kreve overnatting utenfor TRD. Vi tar ikke hensyn til eventuelt behov for økt fartøykapasitet (flere fly) som følge av overnatting. I så fall påløper det en høyst usikker men antakelig betydelig kostnadsøkning som følge av investering og fast vedlikehold, der nivået vil avhenge av hva slags ruteproduksjon denne maskinen ellers kan benyttes i.

Slik det flys i dag, er det mye som tyder på at 2 sett med mannskap må overnatte, på grunn av hviletidsbestemmelser hjemlet i [Forskrift om arbeidstid mm for besetningsmedlemmer i sivile luftfartøyer \(BSL D 2-4\)](#). Seneste ankomst RVK fra TRD er kl. 2220 og første avgang er kl. 0645. Dette betyr at i alt inntil 6 personer må overnatte. Den årlige kostnaden ved overnatting med dagens rutemønster vil i praksis kunne ligge på et sted mellom 1,3 og 2,3 mill. kr. I tillegg kommer et mindre beløp til transport til og fra flyplass.

## Trafikkprognoser

Trafikkveksten på FOT-rutene har i senere år ligget under trafikkprognosen som ble laget til forrige anbudsrunde. For Rørvik-ruten er avviket minimalt, mens utviklingen for Namsos-ruten har vært svært negativ pga. en ruteomlegging i 2017.

Framskrivning av innenlandsk flytrafikk 2018-2030 til bruk i NTP viser en vekst på 0,44 prosent per år på landsbasis. Med noe lavere forutsetninger om økonomisk vekst og uendret folketall i de berørte områdene blir konklusjonen på generelt grunnlag svakt negativ trafikkutvikling fra 2019 til 2026/2027.

Lokale forhold tilsier likevel en viss vekst når flytrafikken normaliseres etter den pågående pandemien. For Namsos-ruten er det lagt til grunn en positiv effekt på 10 prosent gitt at Oslo-ruten forblir nedlagt. For Rørvik-ruten er det tilsvarende lagt til grunn 5 prosent vekst uten Oslo-rute samtidig som det legges til grunn en årlig vekst på 0,8 prosent årlig på grunn av ekspansivt næringsliv. I 2026/2027 gir dette trafikk tall på 11 prosent over 2019-nivå.

## Morgenflyet Namsos-Trondheim

Første fly fra Rørvik har avgang kl. 0645, etter å ha overnattet på Rørvik. Dette går via Namsos, og ankommer Værnes 0750. Kapasiteten på denne avgangen er begrenset, og knappheten oppstår fra Namsos til Værnes. Kapasitetsutnyttelsen på denne morgenavgangen viser at særlig mandag har en svært høy kapasitetsutnyttelse.

Dersom man skal oppnå en bedret kapasitetstilpasning fra Namsos mot Værnes, så er det i realiteten kun to noenlunde kostnadseffektive muligheter; enten å få til en kombinasjon med morgenruter fra Helgeland til Værnes, eller å benytte billettprisene som rasjoneringsmekanisme. Det er i utgangspunktet ikke nok flykapasitet til å etablere flere rundturer.

En ruting av morgenavgangen fra Mosjøen (MJF) via OSY framstår som eneste praktiske mulighet dersom man skal kombinere med ruter fra Helgeland. Det gir en teoretisk gjennomsnittlig tilleggskapasitet for å ta med passasjerer fra Namsos på rundt 15 passasjerer pr. avgang. Vår vurdering er at behovet kan være tilstede mandag-onsdag. En mellomlanding kan medføre høyere billettpriser for de reisende fra Mosjøen på disse dagene. En slik løsning vil selvsagt innebære at de to berørte FOT-kjøperne, Nordland og Trøndelag, bør omforenes om den.

Tidsulempene ved å mellomlande er minst 30 minutter. Våre beregninger gir en årlig samfunnsøkonomiske kostnad for trafikantene på om lag 1 mill. kr. Når det gjelder andre kostnader (utover tidskostnadene) ved 3 mellomlandinger pr. uke, så er også de beregnet til å ligge på rundt 1 mill. kr. Med det passasjervolumet som kommer fra MJF så vil et rimelig anslag på samlede merkostnadene ved en mellomlanding kunne ligge på rundt 2-2,5 mill. kr, hvorav rundt halvparten er kostnaden ved økt reisetid for passasjerene.

Etter våre beregninger vil denne merkostnaden motsvare verdien av at rundt 4000 flere passasjerer får et tilbud. Dette er sannsynligvis over det antallet som i praksis vil bli direkte avvist på grunn av manglende kapasitet. Den ekstra kapasiteten på morgenavgangene fra MJF mandag-onsdag vil uansett ikke kunne betjene mer enn rundt 2300 passasjerer, i praksis kanskje maksimalt 2000 passasjerer. En utnyttelse av ledig kapasitet på morgenruta fra MJF vil imidlertid også kunne gi rom for å tiltrekke potensielle reiser som ellers ikke ville hatt et tilbud. Det er usikkert om en mellomlanding dekker de samfunnsøkonomiske merkostnadene, sammenlignet med at disse relativt få passasjerene fra Namsos kjører til TRD og flyr videre derfra.

Den andre muligheten er å øke billettprisene på morgenavgangen for reisende Namsos-Trondheim. En kan for eksempel tenke seg at prisen på fleksibel billett på morgenavgangen fra Namsos settes til samme nivå som fra Rørvik. Innenfor en slik prisøkning kan vi kanskje vente 3-5% trafikkbortfall, tilsvarende rundt 1 passasjer i gjennomsnitt pr avgang. Dette vil ikke bidra i nevneverdig grad til å øke kapasiteten. Et vesentlig større prispåslag enn dette vil kunne innebære at det for mange reisende vil være mest lønnsomt å kjøre til Trondheim lufthavn og fly derfra.

## Anbefalte kapasitetskrav

### Overordnede vurderinger

Følgende overordnede tilnærming for grad av spesifikasjon i utlysningen foreslås:

- Første avgangs- og siste returtidspunkter kan fastsettes med bakgrunn i den transportstandard som man har valgt i inneværende anbudsperiode.
- Tilbudt kapasitet tilpasses trafikkstrømmene, men uten at det stilles ytterligere krav i form av en bestemt rutetabell. En slik tabell bør imidlertid kunne kreves som en del av tilbudsdokumentasjonen, og tillegges en viss vekt basert på transparente kriterier, eksempelvis dersom det i tillegg til oppfyllelsen av de eksplisitt nevnte kriterier kan tilbys en kveldsavgang etter kl. 20 og en midt på dagen, i likhet med det vi anbefalte for inneværende anbudsperiode.
- Enkelte strekninger kan kreve at det er en viss ekstra kapasitet der det kan forventes mye annen trafikk i tillegg. Spesifikt har vi sett på morgenavgangen fra Namsos, som etter det vi kan se kan betinge et samarbeid med Nordland.

- God korrespondanse vil være særlig viktig mellom morgenflyene til TRD og rutene videre mot OSL. Ankomst TRD senest 0800 oppfylles i dagens ruteprogram, men dagens ruteprogram TRD-OSL tillater seneste ankomst 0830, som er kravet i innværende avtaleperiode.
- Vi vil også anbefale minst 3 frekvenser i hver retning.
- Vi ser ingen grunn til at flystørrelse nødvendigvis bør spesifiseres i utlysningen.
- Ut fra det vi skriver om hensiktsmessigheten i et samarbeid med Nordland, så bør det gis anledning til å kombinere anbudspakker som utlyses fra disse fylkene. Det vil imidlertid, på generelt grunnlag, være en velkjent sammenheng mellom størrelsen på pakker, tillatt kombinasjon og muligheter for å tiltrekke flere tilbydere. Dette er et forhold som man bør være oppmerksom på. Forventer man svært få tilbydere, kan det tale for større pakker. I denne sammenheng vil en slik avveining eventuelt gjelde for den pakken i Nordland som grenser mot Trøndelag.
- Forventet trafikkvekst i perioden ligger også til grunn for de foreslåtte kapasitetskrav gjennom hele perioden.

### Spesifikke kapasitetskrav

Tabellen nedenfor viser FOT-rutene for Nord-Trøndelag med dagens og foreslåtte kapasitetskrav. Vi har ikke gått inn på å spesifisere hvilke sløyfer som i praksis bør flys, med unntak av behovet for å vurdere en konkret kobling til anbudet for Nordland for å avhjelpe knapp kapasitet på morgenavgangene mandag-onsdag fra Namsos til Trondheim.

Forslag til FOT for Nord-Trøndelag

Rute	Kapasitetskrav i dag (kapittel 2)	Foreslåtte kapasitetskrav
Namsos-Trondheim	22500 seter per år hver vei. Minst to daglige avganger i begge retninger mandag-fredag og i alt to i løpet av helgen. Første landing i Trondheim før kl. 0830, siste avgang fra Trondheim etter kl. 17. Sikre korrespondanse med ruter til/fra Oslo. Tidsintervallene er ikke definert.	20 000 seter per år hver vei. Minst tre flygninger hver vei per hverdag og to i helgen. Første ankomst TRD kl. 0800, siste avgang etter kl. 17. Tidligste tidsangivelse for et formiddagsfly kan legges inn i konkurransegrunnlaget som en buffer mot kapasitetsknapphet på morgenflyene på virkedager. Vi anbefaler et samarbeid med Nordland om å få en ekstra mellomlanding på OSY mandag-onsdag med ankomst TRD senest kl. 0800. Sikre korrespondanse med ruter til/fra Oslo. Tidsintervallene for korrespondansen er ikke definert.
Rørvik-Trondheim	27000 seter per år hver vei. Ellers som for Namsos-Trondheim.	30 000 seter per år hver vei. Minst tre flygninger hver vei per hverdag og to i helgen. Første ankomst TRD kl. 0800, siste avgang etter kl. 17. Sikre korrespondanse med ruter til/fra Oslo. Tidsintervallene for korrespondansen er ikke definert.

På generelt grunnlag vil det være hensiktsmessig å avgrense spesifikke krav i anbudsutlysningen til det absolutt nødvendige. Dette er knyttet til:

- Tidlige morgenavganger med forbindelse til Oslo.
- Kapasitet på morgenflyet fra Namsos, som det mest utfordrende elementet i avtaleperioden, slik vi ser det.
- Generelt god korrespondanse med rutene TRD-OSL., dog ikke tidfestet ut over det som kan leses av en rutetabell vedlagt som krav i konkurransegrunnlaget.